

МАТЕРИАЛЫ «КРУГЛОГО СТОЛА» ПО ВОПРОСАМ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

Минск, 7 сентября 2015 г., факультет международных отношений БГУ

В Республике Беларусь созданы соответствующие международным стандартам условия для приема и размещения лиц, ищущих убежища, реализуются проекты по укреплению потенциала государственных органов и неправительственных организаций, отвечающих за работу с вынужденными мигрантами. Тем не менее, Беларусь прилагает дальнейшие усилия для совершенствования национальной системы убежища, стремясь достичь полного соответствия международным стандартам в данной области. В июне 2015 г. в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь поступил проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции». Он разработан, в том числе, с целью приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами. Документ содержит целый ряд новаций, регламентирующих процедуры и аспекты предоставления статуса беженца и дополнительной защиты иностранцам на территории Беларуси.

С целью обсуждения актуальных вопросов вынужденной миграции в Беларуси, путей преодоления возникающих проблем в данной сфере с учетом международного опыта (УВКБ ООН, МОМ, европейские структуры), в том числе через совершенствование национального законодательства в этой области, 7 сентября 2015 г. на факультета международных отношений Белорусского государственного университета состоялся «круглый стол». Организаторами выступили Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь, Белорусский государственный университет, Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». Мероприятие состоялось при поддержке Информационного пункта Совета Европы в г. Минске.

«Круглый стол» открыли ректор Белорусского государственного университета, академик **Сергей Владимирович Абламейко** и председатель Постоянной комиссии Палаты представителей по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации **Андрей Николаевич Наумович**.

С. В. Абламейко обратил внимание на успехи белорусского государства в сфере регулирования вынужденной миграции. Он также отметил, что Белорусский государственный университет обоснованно выбран в качестве площадки для проведения «круглого стола» по актуальным вопросам вынужденной миграции. Ученые факультета международных отношений БГУ занимаются вопросами вынужденной миграции и тесно взаимодействуют по данной проблематике с различными международными организациями, органами государственного управления Республики Беларусь, а также общественными объединениями. Кроме того, на факультете международных отношений читается единственный в Республике Беларусь курс «Право беженцев».

А. Н. Наумович поблагодарил соорганизаторов за помощь в подготовке и проведении мероприятия. Во вступительном слове он также отметил, что в последнее время наблюдается рост количества очагов нестабильности на карте мира и, как итог, — проблема вынужденной миграции выходит на первые места в повестках дня международного сообщества.

В силу известных причин в последнее время значительно вырос поток вынужденных мигрантов и в Республику Беларусь. Необходимо отметить, что в нашей стране созданы условия для приема и размещения лиц, ищущих убежища, существует необходимая правовая база в этой сфере, которая соответствует международным стандартам.

Кроме этого, реализуются проекты по укреплению потенциала государственных органов и общественных организаций, отвечающих за работу с вынужденными мигрантами. Тем не менее, Республика Беларусь прилагает дальнейшие усилия для совершенствования национальной системы убежища.

В июне 2015 г. в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь поступил проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции». Указанный законопроект направлен на совершенствование законодательства Республики Беларусь в области вынужденной миграции с учетом национальных интересов и передового международного опыта. Головной по рассмотрению законопроекта определена Постоянная комиссия Палаты представителей по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации.

С учетом всего обозначенного возникла необходимость проведения данного мероприятия, чтобы рассмотреть проблематику вынужденной миграции в международном контексте, изучить белорусский и международный опыт в этой сфере и обсудить возможные предложения по совершенствованию национальной системы приема и размещения лиц, ищущих убежища, которые смогут найти свое отражение в новом Законе.

Как положительный факт следует отметить присутствие представителей международных структур, дипломатического корпуса: зарубежный опыт в этом вопросе представляет особую ценность. А. Н. Наумович также выразил благодарность представителям государственных учреждений, общественных организаций, научных кругов, которые откликнулись на приглашение принять участие в работе «круглого стола».

А. Н. Наумович пожелал участникам успешной работы и передал дальнейшее ведение «круглого стола» декану факультета международных отношений БГУ, доктору исторических наук, профессору **Виктору Геннадьевичу Шадурскому**.

В рамках *первой сессии*, посвященной проблемам вынужденной миграции в современном мире, опыту международных организаций в преодолении проблем, возникающих в сфере вынужденной миграции, выступили Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь **Жан Ив Бушарди**, Глава Представительства Международной организации по миграции в Республике Беларусь **Зейнал Гаджиев** и советник по правовым вопросам департамента по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы **Никита Коломиец**.

Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь **Ж. И. Бушарди** обратил внимание, что УВКБ ООН, являясь специализированным агентством ООН, уполномоченным помогать беженцам по всему миру, обладает комплексным подходом в решении данной задачи. Деятельность организации включает не только предоставление юридической помощи отдельным лицам и распределение продуктов питания и непродовольственных товаров, но и сотрудничество с парламентариями, государственными органами и академическими кругами с целью улучшения законодательства. УВКБ ООН уделяет особое внимание совершенствованию национального законодательства государств, присоединившихся к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г. к ней. Этот инструмент позволяет УВКБ ООН стратегически решать проблему беженцев.

Без должного регулирования простого распределения помощи недостаточно. Например, без четких правил, связанных с подачей заявления на получение статуса беженца (независимо от того, происходит это на границе или внутри страны), беженцы были бы лишены этого права, и в результате могли быть возвращены на свою родину, где подвергались преследованиям. То же самое касается прав и обязанностей лиц, которые уже попросили убежища и получили международную защиту.

Данная тема является особенно актуальной в свете текущего кризиса в мире, вызванного массовым потоком лиц, ищущих убежища. В таких условиях существование должной системы убежища, основанной на международных стандартах, способствует эффективному решению проблемы беженцев. Беларусь не является исключением из этого правила. Несмотря на то, что страна имеет развитое законодательство и практику его применения, что особенно важно для стран СНГ, еще существуют области, которые могли бы быть усовершенствованы.

Глава Представительства МОМ в Республике Беларусь **З. Гаджиев** выступил с презентацией «Тенденции, вызовы, возможности», где обозначил рекомендации МОМ по вопросам вынужденной миграции:

- 1) обеспечить защиту прав человека для всех мигрантов ввиду того, что в кризисных ситуациях права человека для мигрантов и мобильного населения становятся особенно уязвимыми: мигранты, жертвы торговли людьми, внутренне перемещенные лица, мигранты, оказавшиеся в кризисной ситуации, несовершеннолетние мигранты без сопровождения должны получать такую же защиту их прав, как и все другие;

- 2) обеспечить доступ всех мигрантов в любой форме уязвимости к гуманитарной помощи, поскольку все уязвимые группы, независимо от их пола, возраста, религиозной, социальной или политической принадлежности, должны иметь доступ к гуманитарной помощи наравне со всеми другими лицами, оказавшимися в кризисной ситуации;

- 3) усилить партнерство в рамках оказания гуманитарной помощи (включая вовлеченность самого населения, пострадавшего от кризисной ситуации, гражданского общества и частного сектора), так как это позволит расширить ресурсы для оказания помощи и добиться большей эффективности. Более того, международный ответ на кризисную гуманитарную ситуацию должен быть построен с учетом местных (национальных) структур и базироваться на партнерстве, а не в режиме параллельной работы международного и национального уровней;

- 4) обращать больше внимания на уменьшение рисков стихийных бедствий для большей устойчивости, для чего миграция должна быть включена в любые стратегии и программы по уменьшению рисков стихийных бедствий, включая стратегии по адаптации к изменению климата;

- 5) обеспечивать слаженность гуманитарных действий и разработки планов развития.

При обсуждении ситуации в сфере трудовой миграции было отмечено увеличение количества белорусов, работающих в Российской Федерации (553 663 за первое полугодие 2015 г., согласно данным Федеральной миграционной службы России, что на 170 000 больше, чем в декабре 2013 г.). Основными странами назначения для белорусов, мигрирующих в западном направлении, согласно данным горячей линии МОМ, являются Польша, Германия, Турция. Денежные пе-

реводы мигрантов, по данным Национального банка Республики Беларусь, составили 1,12 млрд дол. США в 2014 г., что представляет собой 24 %-ное уменьшение в I квартале 2015 г. (187 млн против 243 млн).

Особую сложность представляет отсутствие достоверной статистики по количеству белорусов, работающих за рубежом, местах трудоустройства, характеру миграции (циклическая, постоянная и т. д.), для разрешения чего Национальный статистический комитет инициировал в 2015 г. социологический опрос для сбора данных по трудовой миграции.

Во время обсуждения проблем смешанной миграции были приведены данные о переселившихся 135 000 украинцах, главным образом из зоны военного конфликта в Донбассе, ввиду проблем с жильем, трудоустройством, медицинским обслуживанием, образованием и выплатой пенсий.

Особо было отмечено предоставление медицинского обеспечения мигрантам, в частности планируемое совместное исследование МОМ, ЮНЕЙДС и Министерства здравоохранения Республики Беларусь по вопросам миграции и СПИДа, а также изучение взаимосвязи между миграцией и туберкулезом.

В рамках противодействия торговле людьми Представительство МОМ в Республике Беларусь идентифицировало и оказало помощь с 2002 г. свыше 3000 жертвам торговли людьми, в том числе в 2013 г. — 353, 2014 г. — 215. В первом полугодии 2015 г. была оказана помощь 156 лицам. Наблюдается явный сдвиг в сторону трудовой эксплуатации, на которую приходится до 70 % всех случаев торговли людьми в 2014 г. и 95 % — в 2015 г.

Для совершенствования механизма противодействия торговле людьми были предложены следующие мероприятия:

- разработка и внедрение национального механизма перенаправления для жертв торговли людьми;
- продвижение государственного социального заказа для общественных организаций;
- поддержка мультидисциплинарных групп;
- гармонизация законодательства в сфере противодействия торговле людьми;
- реабилитация жертв торговли людьми;
- диалог высокого уровня.

В своем выступлении З. Гаджиев также обратил внимание на нелегальную миграцию. В первом полугодии 2015 г. за попытку незаконного пересечения границы Республики Беларусь и стран Европейского союза, согласно данным Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, были задержаны 300 нелегальных мигрантов, главным образом вьетнамцев. Более 3000 иностранцев за тот же период привлечены к административной ответственности за нарушение пограничного законодательства и правил пересечения границы.

В вопросах охраны границы уязвимым участком остается граница с Украиной, а также открытая (не охраняемая) граница с Российской Федерацией, которая легко пересекается нелегальными мигрантами.

Продолжается работа экспертных групп и переговоры на официальном уровне по вопросам реадмиссии и упрощенного визового режима между Республикой Беларусь и Европейским союзом.

Советник по правовым вопросам департамента по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы **Н. Коломиец** рассказал о роли Совета Европы в преодолении проблем, возникающих в сфере вынужденной миграции.

Хотя Беларусь и не является в настоящее время членом Совета Европы, богатый опыт европейских стран-соседей должен быть интересен белорусским коллегам.

Совет Европы, включая Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), не обладает собственными механизмами разрешения проблем, связанных с миграцией. Он обозначает проблемы, устанавливает стандарты, гарантии. Разрешает проблемы государство. Если речь идет о постановлениях ЕСПЧ, то процесс решения таких проблем государством контролирует Комитет министров Совета Европы, проекты соответствующих документов для которого готовит Департамент исполнения постановлений ЕСПЧ (Генеральный директорат I).

Н. Коломиец привел примеры разрешения государством проблем, связанных с иностранцами:

- *Алим против России*: ЕСПЧ установил нарушение в связи с постановлением о выдворении иностранца, не продлившего вовремя свой вид на жительство, без учета его семейной ситуации (жена и дети — российские граждане, проживающие в России). После этого постановления российские суды стали, как правило, каждый раз оценивать семейную ситуацию мигрантов при решении вопросов о их высылке. Несмотря на прямую, установленную законом (ст. 18.8 Кодекса об административных правонарушениях) обязанность суда принять решение о выдворении таких лиц, невзирая на их семейную ситуацию, суды часто отказывают в таком выдворении (действуя, таким образом, *contra legem*). 14 марта 2014 г. Конституционный Суд подтвердил законность такой практики;

— *Киютин против России*: дело связано с тем, что иностранцу, который длительное время законно проживал в России с женой и детьми (гражданами России), отказали в продлении вида на жительство в связи с обнаружившимся у него ВИЧ. Этот отказ был основан на нормативном акте, который обязывал соответствующих должностных лиц выслать такого иностранца, не допуская альтернативных мер. ЕСПЧ подчеркнул, что такой однозначный запрет не позволил властям оценить индивидуальную ситуацию заявителя и «взвесить» его интересы против интересов публичных. (ЕСПЧ отметил, что при этом российское законодательство допускает кратковременное пребывание в России ВИЧ-инфицированных.) После вынесения постановления ЕСПЧ 12 марта 2015 г. Конституционный суд вынес постановление, в котором полностью согласился с мнением ЕСПЧ и признал такой однозначный запрет не соответствующим Конституции Российской Федерации;

— дела против России, касающиеся высылки лиц, преследуемых в другой стране в уголовном порядке (в основном речь идет о делах, связанных с экстрадицией) (*Гарабаев против России* и другие дела). После вынесения постановлений ЕСПЧ, в которых указано, что в случае экстрадиции (или иной высылки) заявителей будет нарушена Европейская конвенция по правам человека, власти, как правило, отменяют постановления об экстрадиции и дают временное убежище заявителям. Кроме того, они принимают некоторые меры, направленные на их защиту от незаконных похищений и выдворений неустановленными лицами (такие случаи имеются). (Надо, однако, отметить, что это — лишь часть необходимых мер, и Комитет министров указывает властям на необходимость принятия дополнительных мер, например, направленных на лучшую защиту от похищений, урегулирование законодательной неопределенности вопросов содержания под стражей перед экстрадицией в рамках мер общего характера и т. п.).

Возвращаясь к стандартам (гарантиям) Совета Европы (в частности, ЕСПЧ), Н. Коломиец отметил, что их достаточно много и в рамках данного короткого сообщения их охватить не удастся. Поэтому он обратил внимание участников на презентацию в скором времени в Москве подробного онлайн курса на русском языке по стандартам ЕСПЧ в области миграции в рамках программы *HELP* (созданной Советом Европы для обучения юристов).

До начала программы следует лишь обозначить некоторые из этих стандартов/гарантий (ссылки на некоторые прецеденты даны на латинице во избежание искажения).

Прежде всего, ЕСПЧ никогда не отрицал права государства контролировать въезд, проживание и выдворение иностранцев (*Saadi v. UK*, пар. 124). Основное условие, которое должно быть при этом соблюдено — учет интересов личности, т. е. проведение их тщательного «взвешивания» против интересов государства и общества. Необходимость такого анализа в каждом деле проходит «красной нитью» через все гарантии ЕСПЧ. Чтобы продемонстрировать, что такой анализ был проведен, соответствующие должностные лица должны уметь очень тщательно и правильно мотивировать свои решения.

В связи с этим Н. Коломиец высказал пожелание коллегам из академической среды об обучении студентов ВУЗов «повседневному юридическому мотивированному письму»: часто выпускники умеют прекрасно разрешать юридические коллизии устно, но не могут быстро и четко выражать свои мысли, например, в судебных актах или в исках, эти знания трудно применимы на практике.

Условно стандарты/гарантии Совета Европы (прежде всего, ЕСПЧ) можно разделить на материальные (связанные с критериями решения вопроса по существу) и процессуальные (связанные с рассмотрением дела, в основном в суде).

Н. Коломиец коснулся материальных гарантий. Не закрепляя напрямую право на политическое убежище, ЕСПЧ (см., напр., дело *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*) гарантирует недопустимость принудительного возвращения (принцип невысылки) в страну, из которой он бежал (а также в страну, из которой он может быть выслан далее в данную страну), если такое возвращение может повлечь нарушение фундаментального права, в том числе:

- права на жизнь — если в стране, из которой бежал мигрант, ему грозит смертная казнь (т. е. нарушение ст. 2 ЕКПЧ);
- права на запрет пыток или бесчеловечного/унижающего достоинства обращения в данной стране (ст. 3 ЕКПЧ);
- права на личную и семейную жизнь (ст. 8 ЕКПЧ);
- права на запрет массовой высылки иностранцев (ст. 4 Протокола 4 к ЕКПЧ);
- права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5 Протокола 4 к ЕКПЧ) и права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 Протокола 4 к ЕКПЧ) в данной стране; в этих случаях бремя доказывания возможных нарушений лежит на мигранте и порог доказывания весьма высок (*Omar Othman (Abu Qatada) v. UK*, пар. 235, 285).

Право на защиту от пыток и бесчеловечного/унижающего достоинства обращения (ст. 3 ЕКПЧ). Право на такую защиту является абсолютным и не зависит от поведения мигранта (*Saadi v. Italy*, пар. 127).

ЕСПЧ не давал четкого определения пыток и бесчеловечного/унижающего достоинства обращения; каждый раз ситуация в стране, откуда бежал мигрант, оценивается особо. (В связи с этим можно вновь подчеркнуть, что должностные лица должны уметь тщательно анализировать такую ситуацию и хорошо мотивировать свои решения.) При оценке ситуации в стране высылки ЕСПЧ использует разные источники, в том числе доклады международных организаций, которым придается большое значение. Заверения властей страны, из которой мигрант бежал, в том, что к нему не будут применены пытки и бесчеловечное/унижающее достоинство обращение, также принимаются во внимание (*Omar Othman (Abu Qatada) v. UK*, пар. 192—207).

Угроза мигранту, как правило, должна быть персональной, но это требование не обязательно, если заявитель принадлежит к уязвимой группе (*Salah Sheekh v. Netherlands*, пар. 148) или если существует ситуация общего насилия в стране, откуда он прибыл (*Sufi and Elmi v. UK*, пар. 293). К уязвимым группам относятся, например, пожилые, больные люди, женщины (*Aden Akhmed v. Malta*), а также дети, особенно без сопровождения взрослых (*Rahimi v. Greece; M.S.S. v. Belgium and Greece*).

Право на частную и семейную жизнь (ст. 8 ЕКПЧ). При рассмотрении дел, касающихся права на частную и семейную жизнь, ЕСПЧ всегда подчеркивал необходимость взвешивать частные интересы против публичных. Например, нельзя без тщательного анализа лишать иностранца права на проживание в стране, где у него проживает семья, члены которой имеют гражданство этой страны, за незначительные правонарушения (*Gablishvili v. Russia*).

Не гарантируя напрямую права на воссоединение семьи (*Gül v. Switzerland*), ЕСПЧ указывает на необходимость такого воссоединения, например, если существуют непреодолимые объективные препятствия проживания в стране, откуда мигранты уехали (*Tuquabo-Tekle v. Netherlands*), или когда объединение семьи необходимо в интересах детей (*Tanda-Muzinga v. France*).

Процессуальные гарантии можно условно разделить на те, которые относятся к процессу рассмотрения вопроса о статусе (например, беженца), и на те, которые относятся к содержанию мигранта под стражей.

Одна из самых важных процессуальных гарантий — право на эффективную защиту независимым и беспристрастным судом (*M. and Others v. Bulgaria*, пар. 122—132). Право на эффективную защиту предполагает не только ее существование, но и информирование о ней мигранта на понятном ему языке (*M.S.S. v. Belgium*, пар. 301).

Несколько процессуальных гарантий при рассмотрении вопроса о статусе мигранта:

— ответственность по доказыванию изначально лежит на мигранте; после представления доказательств имеющихся рисков она переходит на государство (*Sufi and Elmi v. UK*, пар. 214);

— необоснованный отказ рассмотреть представленные доказательства влечет нарушение процессуального аспекта статьи 3 ЕКПЧ (*Singh v. Belgium*, пар. 101, 102);

— при обжаловании в суд постановления о высылке она должна приостанавливаться автоматически, если в жалобе утверждается, что мигрант может быть подвергнут пыткам или бесчеловечному/унижающему достоинство обращению (ст. 3 ЕКПЧ), или жизнь мигранта может быть подвергнута опасности (ст. 2 ЕКПЧ), или существует риск массовой высылки иностранцев (ст. 4 Протокола 4 к ЕКПЧ). При этом высылка может и не приостанавливаться, если в жалобе речь идет о нарушении права на личную и семейную жизнь (ст. 8 Конвенции) (*De Souza Ribeiro v. France*, пар. 82—83);

— если мигрант предположительно представляет угрозу национальной безопасности, то суд должен иметь полномочия оценивать соответствующие, в том числе секретные, документы органов безопасности по существу. Кроме того, должны быть предоставлены гарантии того, что высланный (или его представитель) будет иметь доступ к материалам дела (даже в части секретных материалов) в такой степени, которая позволит ему обоснованно возражать на обвинения (*Liu No. 2 v. Russia*, пар. 91). Введение специального адвоката, как это было сделано в Великобритании и Дании в ответ на критику ЕСПЧ, может решить эту сложную проблему (решение о неприемлемости по делу *Saeed v. Denmark*);

— срок на судебное обжалование отказа в убежище должен быть разумным (48 ч, в совокупности с другими трудностями, было признано нарушением ст. 13 Конвенции в деле *I.M. v. France*, пар. 150);

— срок рассмотрения дела судом также должен быть разумным: с одной стороны, дело должно быть рассмотрено судом безотлагательно, а с другой — тщательно (*De Souza Ribeiro v. France*, пар. 94—95).

Несколько процессуальных гарантий при задержании мигрантов:

— задержание допустимо с целью предотвращения незаконного въезда в страну, а также с целью рассмотрения дела о предоставлении убежища (*Saadi v. UK*) или депортации (*M.S.S. v. Belgium*);

— задержание должно быть законным как с точки зрения внутреннего права, так и с точки зрения ЕКПЧ (*Riad and Idiab v. Belgium*, пар. 71—73); в частности, закон должен четко определять основания лишения свободы и должен быть доступным (ст. 5-1-ф ЕКПЧ);

- решение о лишении мигрантов свободы должно быть принято с должной тщательностью (т. е. нужно тщательно взвешивать публичные интересы против частных) (ст. 5-1-*f* ЕКПЧ);
- должна существовать реальная перспектива высылки (в деле *Kim v. Russia* заявитель, апартид, более двух лет находился под стражей в центре временного содержания для выдворяемых иностранцев, хотя ни одно государство не готово было его принять) (ст. 5-1-*f* ЕКПЧ);
- мигрант должен быть незамедлительно уведомлен о причинах его задержания на понятном ему языке (ст. 5-2 ЕКПЧ);
- вопрос о правомерности задержания должен быть рассмотрен судом незамедлительно (ст. 5-4 ЕКПЧ);
- суд должен периодически пересматривать обоснованность продления содержания под стражей (в деле *Kim v. Russia* ЕСПЧ указал властям на необходимость введения соответствующей гарантии в российское законодательство);
- мигрантам должна быть предоставлена юридическая помощь (*M.S.S. v. Belgium*, пар. 301);
- мигранты должны иметь доступ к медицинской помощи с момента задержания и в течение всего времени лишения свободы (*Mouisel v. France*, пар. 40).

Условия содержания под стражей мигрантов. Хотя данная гарантия предоставляется статьей 3 Конвенции, о которой уже упоминалось, ее стоит выделить особо, так как речь идет о нарушениях, возможных на территории принимающей страны.

Всегда важно помнить, что лишение свободы применяется в делах о миграции не к преступникам, а к иностранцам, которые, возможно, бежали из своей страны, опасаясь за свое благополучие и даже жизнь (*Amuur v. France*, пар. 43).

При оценке условий содержания под стражей учитываются в совокупности отдельные характеристики условий содержания (площадь, освещение, оборудование туалетных комнат, длительность ежедневных прогулок, размер прогулочного дворика, частота возможности принимать душ и т. п.). Учитываются также особенности заключенных под стражу, в частности наличие инвалидности. При этом ЕСПЧ руководствуется существующими международными стандартами условий содержания заключенных, в том числе Комитета по предотвращению пыток Совета Европы.

Особую проблему представляет задержание несопровождаемых несовершеннолетних: как правило, их можно задерживать только с семьей и такое заключение должно быть недолгим (15 дней рассматривалось как нарушение в деле *Popov v. France*, пар. 102). Задержание несовершеннолетних мигрантов без семьи может иметь место лишь в исключительных случаях, если это необходимо для самого несовершеннолетнего (*Rahimi v. Greece*). Несопровождаемому несовершеннолетнему государство назначает опекуна (или попечителя) (*Housein v. Greece*).

Женщины также считаются уязвимой группой. Неуважительное отношение к ним при содержании под стражей, а также отсутствие условий содержания, необходимых для женщин, являются бесчеловечным/унижающим достоинство обращением (*Aden Ahmed v. Malta*).

При решении вопросов о предоставлении убежища и помещении мигрантов под стражу судьи должны учитывать условия, ожидающие мигранта в заключении.

Н. Коломиец подчеркнул, что существуют и иные (помимо ЕСПЧ) органы Совета Европы, установившие определенные гарантии, применимые к мигрантам. Европейская социальная хартия 1961 г., например, гарантирует мигрантам в центрах их размещения или содержания под стражей безопасность, чистоту, обеспечение питанием, одеждой и медицинской помощью в неотложных случаях (см., напр., решения Европейского комитета по социальным правам по делам *Conference of European Churches v. The Netherlands*; *International Federation of Human Rights Leagues v. France*; схожие гарантии существуют и в практике ЕСПЧ — см. дело *M.S.S. v. Belgium and France*). К сожалению, рамки мероприятия не позволяют остановиться на них подробно; поэтому участникам предлагается ознакомиться с поисковыми системами соответствующих органов Совета Европы, где легко можно найти более подробную информацию (на английском и французском языках).

Вторая сессия была посвящена белорусскому опыту в решении вопросов вынужденной миграции. Присутствующие выслушали выступления заместителя начальника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь **Александра Тихоновича Татуры**, заместителя Генерального секретаря Белорусского общества Красного Креста **Инны Ивановны Лемешевской** и советника по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь **Тимофея Александровича Солодкова**.

Заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь **А. Т. Татура** обратил внимание, что национальная система защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев действует в нашей стране два десятка лет с 1995 г., когда был принят первый Закон «О беженцах». За этот период в Беларуси созданы необходимые условия для эффективной работы с лицами, ищущими убежища, и беженцами, в том числе разработана и принята соответствующая международным стандартам нормативная правовая база, подготовлены сотрудники, осуществляющие рассмотрение ходатайств иностранцев о предоставлении стату-

са беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, создана необходимая инфраструктура, включая пункты для временного поселения иностранцев на период рассмотрения их ходатайств.

Несмотря на то, что значительной частью мигрантов Беларусь рассматривается как транзитная страна на пути в Западную Европу, за прошедший период иностранцами подано около 5,5 тыс. ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь.

До 2012 г. ситуация с потоком вынужденных мигрантов, прибывающих в Беларусь, была стабильной. Ежегодно с ходатайствами о защите в соответствующие государственные органы обращались не более 160 иностранцев. В этот период наибольшее количество ходатайств принималось от граждан Афганистана, которые составляли до 70 % обратившихся.

В 2013 г. самой многочисленной группой ходатайствующих о защите стали выходцы из Сирии — более 30 % из 208 иностранцев, обратившихся в течение года за предоставлением защиты. Возникновение потока вынужденных мигрантов из Сирии в нашу страну было связано с началом вооруженного конфликта в этом государстве.

В 2014 г. в связи с событиями в юго-восточных регионах Украины произошло четырехкратное увеличение количества поданных ходатайств о защите в сравнении с показателем предыдущего года. С ходатайствами о защите обратились 868 иностранцев, из которых граждане Украины составили 76,5 %.

В 2015 г. структура стран, откуда в Беларусь прибывают вынужденные мигранты, не изменилась и, к сожалению, не уменьшилось их количество.

За январь—август в уполномоченные органы с ходатайствами о защите обратились 793 иностранца, из которых граждане Украины составили 76,7 %, Сирии — 10,7 %, Афганистана — 4,0 %, Йемена — 2,6 %.

В настоящее время вопросы вынужденной миграции в республике регламентируются Законом «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (далее — Закон), который вступил в силу с 3 июля 2009 г.

Всем иностранцам, законно либо незаконно находящимся на территории нашей страны и имеющим опасения, связанные с возвращением в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства, согласно белорусскому законодательству, гарантирован доступ к процедуре предоставления статуса беженца, дополнительной или временной защиты в Республике Беларусь.

Иностранцам гарантирована невысылка в государства, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений либо где им угрожают пытки.

Законом предусмотрены две формы защиты, которые могут быть предоставлены иностранным гражданам и лицам без гражданства в индивидуальном порядке: статус беженца и дополнительная защита, а также групповая форма защиты: так называемая «временная защита» на случай массового прибытия на границу Республики Беларусь или территорию нашей страны иностранцев.

Следует отметить, что критерии предоставления статуса беженца и дополнительной защиты в Беларуси полностью соответствуют международным нормам в сфере вынужденной миграции.

Всего по состоянию на 1 сентября 2015 г. статус беженца в Республике Беларусь предоставлен 910 иностранцам из 19 стран мира.

Права иностранцев, которым предоставлен статус беженца, совпадают с правами иностранцев, постоянно проживающих в Республике Беларусь.

Дополнительная защита с июля 2009 г., когда в Республике Беларусь была введена данная форма защиты, по настоящее время предоставлена 927 иностранцам из 9 государств.

Иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита, имеют права наравне с иностранцами, временно проживающими в Республике Беларусь. В то же время по наиболее важным для обеспечения жизни правам, таким как право на медицинское обслуживание и трудоустройство, они приравнены к иностранцам, постоянно проживающим в Республике Беларусь.

Кроме того, несовершеннолетние иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита, как и несовершеннолетние иностранцы, которым предоставлен статус беженца, имеют право на обучение и медицинское обслуживание наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

Проблемы вынужденной миграции в свете последних событий, происходящих как в странах исхода беженцев, так и в странах, куда они стремятся прибыть, либо странах транзита, приобретают небывалую актуальность. Учитывая географическое положение Беларуси на восточной границе Европейского союза и возможное увеличение потока вынужденных мигрантов в нашу страну или попыток транзита в страны Западной Европы, необходимо своевременно предпринять действия, которые позволят подготовиться к такой ситуации в целях минимизации негативных последствий.

Кроме того, постоянно предпринимаются меры по совершенствованию национальной системы убежища для достижения полного соответствия национального законодательства конвенционным нормам и современным международным тенденциям в области защиты вынужденных мигрантов.

В 2015 г. в Парламент внесен проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции», который предусматривает новую редакцию Закона «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь».

Новая редакция Закона разработана в целях приведения некоторых его положений в соответствие с Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев, а также для корректировки законодательства с учетом современных складывающихся условий и правоприменительной практики.

А. Т. Татура кратко отметил основные новации, предлагаемые законопроектом.

Его разработка обусловлена необходимостью распространения сферы действия Закона «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» на процедуру предоставления иностранцам убежища в Республике Беларусь, предусмотренную Положением о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204.

Внедрение единой процедуры приема и рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь позволит сократить более чем в 2 раза срок пребывания иностранцев, злоупотребляющих процедурами подачи ходатайства о защите и убежище. Рассмотрение такого ходатайства, как правило, не будет превышать шести месяцев.

Законопроект также предусматривает приведение некоторых положений Закона в соответствие с Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев, участницей которой является Республика Беларусь.

В частности, предлагается скорректировать положения, определяющие категории лиц, на которых не распространяется международная защита и гарантии невысылки, а также перечень оснований для отказа в предоставлении статуса беженца. Кроме того, предлагается внести изменения, уравнивая иностранцев, которым предоставлен статус беженца, в праве на медицинское обслуживание с гражданами Республики Беларусь.

С целью обеспечения готовности государства к чрезвычайным ситуациям, связанным с одномоментным массовым прибытием в Беларусь иностранцев, изъявивших желание ходатайствовать о защите, предполагается более четко определить порядок организации работы с данной категорией иностранцев, включая полномочия государственных органов по их учету, осуществлению обязательной государственной дактилоскопической регистрации и обязательного медицинского освидетельствования, идентификации личности.

Для урегулирования вопроса доступа к процедуре предоставления статуса беженца некоторых категорий иностранцев проектом Закона вводится ряд новых положений.

Законопроект предусматривает наделение органов пограничной службы полномочиями по приему ходатайств о защите иностранцев, находящихся в пункте пропуска через Государственную границу и не имеющих оснований для пропуска на территорию Беларуси в связи с отсутствием действительных документов для въезда, и пропуску таких иностранцев через Государственную границу.

Предлагается также дополнить Закон рядом положений, определяющих порядок обращения с ходатайствами о защите иностранцев, задержанных на основании решений об исполнении просьбы органа иностранного государства о выдаче (так называемой «экстрадиции»).

Законом предусмотрено право иностранцев, ходатайствующих о защите, и иностранцев, которым предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь, на трудоустройство наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь.

С целью реализации их права на трудоустройство законопроектом предлагается в качестве документов, удостоверяющих их личность, признавать свидетельства о регистрации ходатайства о защите и свидетельства о предоставлении дополнительной защиты в Республике Беларусь.

Кроме того, данные документы предлагается признавать в качестве документов, удостоверяющих личность указанных категорий иностранцев, также для целей реализации их прав на медицинское обслуживание, судебную защиту, поселение и получение образования.

Законопроект с учетом правоприменительной практики предусматривает изменения, направленные на совершенствование процедуры рассмотрения ходатайства о защите, сокращение сроков ее проведения, а также на предотвращение злоупотреблений иностранцами процедурой предоставления статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь.

В заключение А. Т. Татура отметил, что предлагаемое совершенствование законодательства в сфере вынужденной миграции с учетом национальных интересов и передового международного опыта в этой области будет способствовать укреплению имиджа Республики Беларусь как государства, последовательно проводящего прогрессивную, основанную на конвенционных нормах, политику в гуманитарной сфере.

Советник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь **Т. А. Солодков** представил рекомендации УВКБ ООН по внесению изменений в законодательство в сфере вынужденной миграции по ряду моментов.

I. Основания для отказа в предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь (далее — предоставление защиты).

Цель: корректировка предусмотренных в Законе «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (далее — Закон) оснований для отказа в предоставлении защиты в целях максимального соответствия Закона положениям Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее — Конвенция 1951 г.).

Устранение следующих оснований для отказа в предоставлении защиты: ходатайство о защите является явно необоснованным; ходатайство о защите носит характер злоупотребления; в период рассмотрения ходатайства о защите иностранец осужден за совершение преступления, отнесенного Уголовным кодексом Республики Беларусь к категории тяжких или особо тяжких; опасения преследований основываются на обстоятельствах, возникших вследствие добровольных действий иностранца после того, как он покинул государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства.

II. Доступ на территорию Республики Беларусь и к государственной процедуре предоставления защиты из транзитных зон (в том числе в аэропортах).

Цель: расширение компетенции Государственного пограничного комитета Республики Беларусь (далее — Госпогранкомитет), в силу чего Госпогранкомитет будет уполномочен принимать ходатайства о предоставлении защиты от иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — иностранцы), находящихся в транзитных зонах, в том числе в аэропортах.

Согласно предложению УВКБ ООН, полномочия Госпогранкомитета могут быть сформулированы следующим образом: «Органы пограничной службы Республики Беларусь: ...принимают ходатайства о защите от иностранцев, находящихся в транзитных зонах, в том числе в аэропортах, которые не были допущены на территорию Республики Беларусь или которым было отказано в пересечении Государственной границы Республики Беларусь, и изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь; от иностранцев, задержанных за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь или незаконное пребывание на территории Республики Беларусь и изъявивших желание ходатайствовать о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, осуществляют проверку указанных иностранцев, в течение трех суток уведомляют и беспрепятственно допускают представителей подразделений по гражданству и миграции к таким иностранцам; ...»

III. Лица, ранее воспользовавшиеся защитой со стороны органов Организации Объединенных Наций.

Цель: положения Закона приведены в соответствие со статьей 1D Конвенции 1951 г. Согласно предложению УВКБ ООН, соответствующая статья Закона может быть сформулирована следующим образом (предложение на основании ст. 3 Закона в действующей редакции):

«1. В Республике Беларусь статус беженца, дополнительная и временная защита не могут быть предоставлены иностранцам, которые пользуются защитой либо помощью органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

2. Если предоставление защиты или помощи, упомянутых в части 1 статьи 3 настоящего Закона, было по любой причине прекращено, без окончательного решения положения этих лиц в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, данные лица в силу этого факта имеют право на привилегии, предоставляемые в соответствии с настоящим Законом».

Далее в статье указаны основания, исключающие возможность предоставления защиты (так называемые положения об исключении).

IV. Концепция «третьей безопасной страны».

Цель: изменение определения «третьей безопасной страны» таким образом, чтобы обеспечить защиту от депортации в страны происхождения непосредственно с территории «третьей безопасной страны» или в результате последовательных процедур по выдворению, начиная с «третьей безопасной страны».

К статье 2 Закона в действующей редакции предлагается добавить следующие положения:

«Третья безопасная страна — государство, в котором иностранец находился до прибытия в Республику Беларусь, за исключением случаев транзитного проезда через территорию этого государства, и мог обратиться с ходатайством о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища, поскольку это государство: ...

iv) обеспечивает этому иностранцу эффективную защиту от высылки и выдворения и предлагает возможность обратиться с ходатайством о предоставлении статуса беженца, дополнитель-

ной защиты и любых иных форм защиты, предусмотренных законодательством этой страны, и воспользоваться ими;

v) соглашается принять это лицо и обеспечить ему доступ к процедуре определения статуса беженца, дополнительной защиты и любых иных форм защиты, предусмотренных законодательством этой страны».

Va. Право на конвенционный проездной документ.

Vb. Проездной документ для лиц, которым была предоставлена дополнительная защита.

Цели:

— установить в новой редакции Закона право лиц, которым был предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, на получение конвенционного проездного документа;

— установить в новой редакции Закона право лиц, которым предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь, на получение конвенционного проездного документа.

VI. Определение понятия «дополнительная защита».

Цель: изменение определения понятия «дополнительная защита» в новой редакции Закона.

Согласно предложению УВКБ ООН, определение понятия «дополнительная защита», содержащееся в статье 21 действующей редакции Закона, может быть изложено следующий образом:

«В Республике Беларусь дополнительная защита предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь или приехавшему в Республику Беларусь, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но которое нуждается в дополнительной защите, поскольку оно было вынуждено приехать в Республику Беларусь или остаться в Республике Беларусь вследствие угрозы его жизни, безопасности или свободе из-за опасения применения к нему смертной казни либо исполнения приговора в виде смертной казни, или пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, либо общераспространенного насилия в ситуациях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, либо систематического нарушения прав человека, и которое не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности в силу таких опасений; или лицу без гражданства, которое имеет указанные опасения и не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений».

VII. Высылка беженцев.

Цель: приведение положений Закона в соответствие с частью 2 статьи 33 Конвенции 1951 г.

Для целей предложения УВКБ ООН часть 3 статьи 5 Закона может быть изложена следующим образом:

«Положения части первой настоящей статьи не распространяются на иностранцев, которые создают угрозу национальной безопасности Республики Беларусь или совершили на территории Республики Беларусь преступление, отнесенное Уголовным кодексом Республики Беларусь к категории особо тяжких».

VIII. Ускоренная процедура предоставления защиты.

Цель: применение ускоренной процедуры предоставления защиты и в отношении заведомо/явно обоснованных ходатайств о предоставлении защиты.

С целью реализации данного предложения УВКБ ООН в статью 37 Закона могут быть внесены следующие положения:

— отсылка к возможности рассмотреть заведомо/явно обоснованные ходатайства о предоставлении защиты в рамках ускоренной процедуры (дополнения в ч. 1 ст. 37 Закона);

— отсылка к возможности принятия решения о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в рамках ускоренной процедуры (дополнения в ч. 2 ст. 37 Закона);

— отсылка к возможности вернуть ходатайство о предоставлении защиты в подразделение по гражданству и миграции для его последующего рассмотрения в общем порядке (добавление новой части в ст. 37 Закона).

IX. Медицинское обслуживание ходатайствующих о предоставлении защиты и лиц, которым была предоставлена защита от высылки в соответствии со статьей 5 Закона, а также лицам, признанным беженцами в соответствии с мандатом УВКБ ООН.

Цели:

— все лица, ходатайствующие о предоставлении защиты, должны иметь право на медицинское обслуживание наравне с гражданами Беларуси и (или) иностранцами, постоянно проживающими в Беларуси;

— дети лиц, которым была предоставлена защита от высылки в соответствии со статьей 5 Закона, и лиц, признанных беженцами в соответствии с мандатом УВКБ ООН, должны иметь право на медицинское обслуживание наравне с гражданами Беларуси и (или) иностранцами, постоянно проживающими в Беларуси.

Во исполнение указанных целей УВКБ ООН предлагает внести в действующую редакцию Закона следующие изменения:

— наделить иностранцев, ходатайствующих о защите, правом на медицинскую помощь по месту их жительства или временного проживания в Республике Беларусь наравне с иностранца-

ми, постоянно проживающими в Республике Беларусь (изменения в абз. 3 ст. 14 и дополнения в ч. 1 ст. 29 Закона);

— наделить несовершеннолетних иностранцев, имеющих право на получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь на основании положений частей 2 и 4 статьи 5 Закона [невывсылка], правом на медицинское обслуживание по месту их жительства или временно-го проживания в Республике Беларусь наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь (дополнения в абз. 5 ст. 14 Закона).

Х. Помещение несопровождаемых несовершеннолетних в приемники-распределители для несовершеннолетних на период процедуры идентификации личности и наделение органов опеки и попечительства правом изыскивать альтернативные возможности для опеки и попечительства.

Цель: исключить возможность помещения несопровождаемых несовершеннолетних иностранцев, ходатайствующих о предоставлении защиты, в приемники-распределители для несовершеннолетних на период процедуры идентификации личности; уполномочить органы опеки и попечительства изыскивать альтернативные возможности для опеки и попечительства.

С целью реализации данного предложения УВКБ ООН считает возможным скорректировать действующую редакцию статьи 32 Закона следующим образом:

— удалить в части 3 статьи 32 Закона: «На срок проведения идентификации личности несопровождаемый несовершеннолетний иностранец может помещаться подразделением по гражданству и миграции в приемник-распределитель для несовершеннолетних»;

— добавить в часть 3 статьи 32 Закона: «В период процедуры идентификации личности в отношении такого несопровождаемого несовершеннолетнего орган опеки и попечительства размещает его/ее в учреждениях, находящихся в его компетенции, либо изыскивает альтернативные возможности для опеки и попечительства».

Заместитель Генерального секретаря Белорусского общества Красного Креста **И. И. Лемешевская** выделила направления работы организации с беженцами и лицами, ищущими убежища в Республике Беларусь, в частности: содействие в обучении русскому языку; содействие в трудоустройстве и профессиональной подготовке; социальная поддержка уязвимых семей; содействие в доступе к медицинской помощи.

В частности, в рамках первого направления были организованы курсы русского языка как иностранного для беженцев и лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь, в Минске, Витебске, Гомеле; на данный момент ведется согласование данного вопроса с Брестом.

Особое внимание уделяется проблеме занятости беженцев и лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь. Профессиональная подготовка осуществляется в форме курсов для безработных. В вопросе трудоустройства следует подчеркнуть, что лица, имеющие дополнительную защиту, получают разрешение на работу сроком лишь на 1 год.

В вопросах размещения вынужденных мигрантов и оказания им социальной и медицинской поддержки необходимо отметить следующие аспекты:

— временное размещение лиц, ходатайствующих о предоставлении защиты в Республике Беларусь, осуществляется в пунктах временного проживания Гомеле, Витебске, Бресте (70 мест). Этого недостаточно для большого количества переселенцев;

— социальная защита вынужденных мигрантов зависит от их статуса. Таким образом, лица, имеющие статус беженца, имеют доступ к получению социальных преференций наравне с гражданами Республики Беларусь. Однако лица, имеющие дополнительную защиту, и лица, ходатайствующие о предоставлении защиты, не имеют права на государственные пенсии и пособия;

— доступ к медицинской помощи беженцев и лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь, так же как и в случае с социальной защитой, разнится в зависимости от их статуса. Лица, имеющие статус беженца, имеют доступ к получению медицинской помощи наравне с гражданами Республики Беларусь. Лица, имеющие дополнительную защиту, и лица, ходатайствующие о предоставлении защиты, имеют право на медицинскую помощь на платной основе.

Для реализации программ, направленных на поддержку вынужденных мигрантов, был создан проект «Социальная и медицинская помощь беженцам и лицам, ищущим убежища в Республике Беларусь», финансируемый УВКБ ООН. В первом полугодии 2015 г. финансовую помощь получили 87 семей (151 получатель), из них 39 семей (67 получателей) — это граждане Украины. В первом полугодии 2014 г. количественный состав получателей финансовой помощи был следующим: 35 семей (74 человека) (граждан Украины среди них не было).

Была также проведена акция «Помощь Украине», объявленная Белорусским обществом Красного Креста в 2014 г. В ее рамках были собраны денежные средства (1013,5 млн руб.), которые были направлены на оплату проживания и питания вынужденных мигрантов из Украины, приобретение проездных документов для них, оплату медицинских услуг и непредвиденные расходы.

Еще одним важным мероприятием в поддержку вынужденных мигрантов из Украины стал проект «Оказание помощи переселенцам из Украины», финансируемый Международным комитетом Красного Креста и Международной федерацией Красного Креста и Красного Полу-

месяца, Швейцарским Красным Крестом. В его рамках было выдано 3350 ваучеров на продукты питания и предметы гигиены (на сумму 600 000 руб. каждый) и 4348 ваучеров на одежду и обувь (на сумму 1 350 000 руб. каждый). Всего за период 2014—2015 гг. в отделения Белорусского общества Красного Креста обратились 12 804 гражданина Украины, вынужденно прибывших в Республику Беларусь.

В рамках *третьей сессии* по вопросам прав человека и вынужденной миграции выступили начальник юридического отдела Службы по консультированию беженцев Белорусского движения медицинских работников **Илья Александрович Окунев**, руководитель Центра мониторинга миграции научных и научно-педагогических кадров Института социологии Национальной академии наук Беларуси **Михаил Иванович Артюхин** и исполнительный директор Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» **Андрей Владимирович Селиванов**.

Начальник юридического отдела Службы по консультированию беженцев Белорусского движения медицинских работников **И. А. Окунев** отметил, что с января 1998 г. Общественное объединение «Белорусское движение медицинских работников» (ОО «БДМР») занимается реализацией совместного проекта с УВКБ ООН «Консультативная помощь беженцам и лицам, ищущим убежища, в Беларуси», для функционирования которого была создана Служба по консультированию беженцев (СКБ), действующая в Минске, Витебске, Гомеле, Гродно и Бресте, планируется начать работу СКБ в Могилеве. Таким образом, деятельность СКБ будет охватывать всю территорию Республики Беларусь.

В настоящее время в ОО «БДМР» работает 15 сотрудников, в том числе 6 юрисконсульты и 4 переводчика с редких языков. Все юрисконсульты владеют иностранными языками, что позволяет им работать с лицами, ищущими убежища, практически из любой точки земного шара, а также осуществлять перевод административных и судебных процедур в случае владения лицами, ищущими убежища, универсальными языками общения.

В 2008 г. Государственный пограничный комитет Республики Беларусь, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и ОО «БДМР» подписали Меморандум о взаимопонимании по вопросу мониторинга границ Республики Беларусь и доступа к процедуре убежища. В 2013 г. Министерство внутренних дел Республики Беларусь, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и ОО «БДМР» подписали Протокол о намерениях по вопросу мониторинга доступа иностранных граждан и лиц без гражданства к процедуре предоставления статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь. Юристы и переводчики СКБ являются членами группы мониторинга.

В ходе мониторинговых визитов сотрудников СКБ выявляется не только желание того или иного иностранного гражданина ходатайствовать о предоставлении статуса беженца и/или дополнительной защиты на территории Республики Беларусь, но и возможное желание вернуться на родину в добровольном порядке. В случае, если иностранный гражданин выражает желание вернуться на родину, сотрудник СКБ незамедлительно сообщает об этом в Международную организацию по миграции, которая за собственный счет осуществляет возвращение. Таким образом, экономятся государственные средства.

ОО «БДМР» при содействии высших учебных заведений Республики Беларусь создало банк данных переводчиков с редких языков, которые привлекаются для проведения административных процедур с лицами, не владеющими государственными языками Республики Беларусь. В настоящее время банк данных насчитывает 218 потенциальных переводчиков, которые могут привлекаться к для осуществления административных процедур за счет средств ОО «БДМР».

Согласно Меморандуму о взаимопонимании и Протоколу о намерениях, ОО «БДМР»:

- поддерживает ежедневную связь с Государственным пограничным комитетом и Министерством внутренних дел Республики Беларусь с целью получения информации о задержании потенциальных подмандатных лиц;
- организует визиты к задержанным мигрантам юрисконсульты и переводчиков при получении сведений о задержанных иностранцах;
- предоставляя консультации о правовом статусе и процедуре обращения за защитой в Республике Беларусь;
- осуществляет мониторинг для выяснения намерений и причин въезда в страну иностранцев, а также возможного желания вернуться на родину;
- обладает банком данных переводчиков с редких языков, которые привлекаются для проведения административных процедур с лицами, не владеющими государственными языками Республики Беларусь.

Одним из основных направлений деятельности ОО «БДМР» является консультирование беженцев, лиц, ищущих убежища, и лиц без гражданства:

- 1) оказание практической консультативной помощи:
 - прием и регистрации лиц, ищущих убежища, признанных беженцами, и лиц без гражданства (в том числе в рамках мониторинга границ и приграничного сотрудничества);

- предоставление консультаций по существующей государственной процедуре определения статуса беженца (в том числе в рамках мониторинга границ и приграничного сотрудничества);
- предоставление консультаций по вопросам получения разрешений на временное пребывание, на временное проживание и на постоянное проживание в Республике Беларусь;
- предоставление консультаций по вопросам получения гражданства Республики Беларусь;
- предоставление консультаций по другим вопросам: здравоохранение, образование, трудоустройство и др.;
- оказание консультативной помощи лицам без гражданства;
- проведение индивидуальных интервью;
- 2) проведение исследований по информации о странах происхождения беженцев для последующего информирования государственных органов, международных организаций:
 - поиск информации о странах происхождения беженцев;
 - предоставление информации о странах происхождения беженцев государственным органам, занимающимся проблемами убежища (на русском языке);
- 3) участие юрисконсультов и переводчиков в семинарах, образовательных программах и тренингах;
- 4) проведение работы с сообществами:
 - проведение собраний с сообществами;
 - работа переводчиков для сокращения дефицита информации на языке дари, который существует в афганских сообществах;
- 5) информационное освещение ситуации с убежищем в Республике Беларусь; информирования о деятельности ОО «БДМР».

В настоящее время в связи с современными вызовами и угрозами хотелось бы выделить работу сотрудников СКБ с гражданами Украины, ищущими убежища на территории Республики Беларусь.

Так, в рамках сотрудничества с государственными органами сотрудники СКБ обращалась в комитеты по труду, занятости и социальной защите Мингорисполкома и Миноблисполкома, а также в исполнительные комитеты Брестской, Гродненской, Витебской и Гомельской областей с целью оказания содействия в осуществлении поиска вновь прибывших граждан Украины.

Служба также обращалась в Управление образования, спорта и туризма администрации Фрунзенского района г. Минска за содействием в поиске вновь прибывших граждан Украины.

В рамках сотрудничества с религиозными общинами Служба осуществила визиты в некоторые из них (православные церкви, Религиозная ассоциация общин прогрессивного иудаизма) с целью установления контактов и обмена информацией об украинских гражданах, нуждающихся в помощи.

Для поиска СКБ широко используются различные социальные сети в сети Интернет, где создано большое количество сообществ для оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам из Луганской и Донецкой областей Украины.

По информации, полученной от комитетов по труду, занятости и социальной защите Мингорисполкома и Миноблисполкома, а также районных и межрайонных отделов трудоустройства г. Минска за период с 2014 г. по июнь 2015 г. к ним обратились 396 граждан Украины. Лишь у 113 человек была указана контактная информация, связаться удалось с 33 гражданами Украины.

По информации, полученной от Управления образования администрации Фрунзенского района г. Минска, за период с 2014 г. по июнь 2015 г. в учреждениях дошкольного и общего среднего образования Фрунзенского района Минска обучается и работает 91 человек. В настоящий момент связаться удалось с 19 семьями (всего 67 человек).

В Интернет-источниках СКБ нашла информацию и проконсультировала 100 семей украинских граждан (всего 355 человек).

За период с 25 мая по 24 июля 2015 г. СКБ удалось получить информацию и проконсультировать 200 семей (всего 693 человека).

Таким образом, на сегодняшний день Служба по консультированию беженцев охватывает широкий круг вопросов, связанных с оказанием помощи лицам, ищущим убежища в Республике Беларусь, а также признанным беженцам и иностранным гражданам, которым в Республике Беларусь предоставлена дополнительная защита. ОО «БДМР» совершенствуется и ищет новые возможности для оказания такой помощи и заинтересовано в дальнейшем развитии сотрудничества и поддержании контактов с государственными органами Республики Беларусь.

Руководитель Центра мониторинга миграции научных и научно-педагогических кадров Института социологии Национальной академии наук Беларуси **М. И. Артюхин** выступил на тему «Социологический мониторинг интеграционного потенциала белорусского общества: проблемы организации и проведения». Он отметил, что массовый приток мигрантов может стать серьезным вызовом для Беларуси, если не удастся обеспечить адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов в белорусское общество. Однако в Беларуси отсутствуют полномасштабные исследования, посвященные проблеме интеграции вынужденных мигрантов в белорусское общество, не

исследуются существующие стереотипы общественного сознания, касающиеся восприятия и отношения к мигрантам, а также социальные практики взаимодействия принимающего населения и вынужденных мигрантов. Последнее не позволяет выработать полноценные рекомендации для предупреждения возможных негативных социальных последствий, в результате увеличения притока вынужденных мигрантов, а также провести корректирование дискурса в СМИ и системе образования с целью недопущения формирования негативного образа иммигранта (вынужденного переселенца, беженца и трудового мигранта) в общественном сознании. Для решения вышеназванных проблем необходимо поставить вопрос о создании в НАН Беларуси Центра по исследованию проблем беженцев и вынужденных мигрантов и их интеграции в белорусское общество, а также организации и проведении республиканского социологического мониторинга интеграционного потенциала белорусского общества.

Исполнительный директор Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» **А. В. Селиванов** отметил, что Республика Беларусь оказалась включенной в процесс регулирования миграционных потоков. На территории страны появились различные категории мигрантов, среди которых самыми уязвимыми были беженцы, вынужденно покинувшие свою страну и оставшиеся в другой части планеты без средств к существованию. Решение вопросов вынужденной миграции стало одной из государственных задач. Республика Беларусь стала участником международной системы защиты беженцев. С этой целью в 1992 г. была создана государственная миграционная служба. Деятельность этой государственной структуры в сотрудничестве с УВКБ ООН в существенной степени повлияла на создание и совершенствование законодательства Республики Беларусь о беженцах.

Исходя из истории этого взаимодействия можно выделить несколько этапов формирования системы защиты беженцев в Республике Беларусь. На первом этапе (1992—1995 гг.) в нашей стране происходило первоначальное становление структуры миграционной службы и подготовка законодательства о беженцах. Закономерным итогом стало принятие Закона Республики Беларусь «О беженцах» в 1995 г. и открытие Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь. Выделяя второй этап (1995—2001 гг.), отметим, что в этот период приоритетными направлениями для эффективной работы системы защиты беженцев стало осуществление процедуры определения статуса беженца, а также дальнейшее совершенствование государственных органов по миграции и законодательства республики о беженцах. Результатом международного сотрудничества Республики Беларусь стало присоединение государства к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. Итогом третьего этапа (2001—2003 гг.) можно считать приведение национального законодательства и процедур в области предоставления статуса беженца в соответствие с международными стандартами, а также создание условий для адаптации беженцев в белорусском обществе и благоприятного отношения к ним. Четвертый этап (2004—2009 гг.) был начат с реорганизации государственной миграционной службы и передачи ее в состав Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Главной задачей на данном этапе стало укрепление национальной системы защиты беженцев через уточнение вопросов законодательства, исходя из практики ее функционирования, укрепления ее материально-технической базы. УВКБ ООН как центральная структура международной системы защиты беженцев взяло на этом этапе на себя координирующую роль. Результатом данного этапа можно считать начало функционирования с июля 2009 г. нового закона о беженцах (принят в 2008 г.), в котором помимо понятия «статус беженца» появились два новых понятия «дополнительная защита» и «временная защита». На данном этапе через Представительство УВКБ ООН была также начата реализация новых проектов, где основным донором выступала Европейская комиссия (например, «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь», «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь»). Пятый этап (2009—2013 гг.) характеризуется продолжением развития национальной системы защиты беженцев. Важными элементами этого этапа являлись новый Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», а также реализация новых совместных с УВКБ ООН и Европейским союзом проектов. В качестве примера можно рассматривать реализацию проекта «Интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине (фаза I)» (началась в октябре 2009 г.). В июле 2010 г. Беларусь посетил Верховный комиссар ООН по делам беженцев А. Гутерриш, который высоко оценил государственную политику Республики Беларусь в отношении беженцев. В рамках визита 28 июля было подписано Соглашение между Республикой Беларусь и УВКБ ООН о сотрудничестве и правовом статусе Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь. Новый этап (с 2014 г.) оказывается временем проверки на прочность белорусской системы убежища. Об этом свидетельствует и украинский кризис, и проблема беженцев, потоком хлынувших в Европу, и общая интенсификация конфликтов, порождающих новые потоки беженцев. Подводя итог, следует сделать следующие выводы: с 1992 г. Республика Беларусь уделяла серьезное внимание постро-

нию национальной системы убежища, поэтому она достигла серьезных успехов; белорусское государство активно и эффективно сотрудничает с международными и европейскими структурами в сфере защиты беженцев.

После заседания каждой секции участники «круглого стола» принимали участие в бурных дискуссиях. Свои мнения и оценки высказывали профессор факультета международных отношений БГУ Л. В. Павлова, представитель Государственного пограничного комитета Республики Беларусь Ю. П. Панов, председатель Белорусского Хельсинкского комитета О. Н. Гулак, другие представители органов государственной власти, общественных организаций и академического сообщества.

В заключение ведущий **В. Г. Шадурский** подвел итог мероприятия: взаимодействие органов государственной власти, общественных и международных организаций, академического сообщества позволяет постоянно совершенствовать национальную систему убежища в Республике Беларусь. Кроме того, наше государство готово поделиться своим опытом в данной сфере с другими представителями международного сообщества.